

Łódź, 17 listopada 2022 r.

PNIK-I.4131.1146.2022

Rada Gminy Budziszewice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXXV/198/2022 Rady Gminy Budziszewice z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy Gminy Budziszewice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 7 listopada 2022 r.

Uzasadnienie

W art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, ustawodawca określił obowiązkowe elementy, które powinien zawierać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Mając na uwadze powyższy przepis, organ nadzoru przedstawia zastrzeżenia do następujących postanowień załącznika do uchwały:

1) w § 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami odbywać się będzie na zasadach określonych w ustawie.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie zasad współpracy. Skoro załącznik do uchwały nie normuje

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

zasad współpracy, to stwierdzić należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

2) w § 5 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Rada zawarła regulację dotyczącą zakresu przedmiotowego współpracy.

Organ nadzoru wskazuje, że użycie w § 5 ust. 1 zwrotu „w szczególności” oraz wyliczenie w pkt. 1-3 określonych działań powoduje, że regulacja wprowadzona przez Radę jest nieczytelna i niezrozumiała, bowiem trudno ustalić czy dotyczy zakresu przedmiotowego współpracy, czy też innego zagadnienia uregulowanego w art. 5a ust. 4 ustawy.

Natomiast w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że jest otwarta na współpracę w zakresie pozostałych zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Katalog zadań powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem nieuzasadniony jest zapis zawarty w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały.

3) w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w przypadku pojawienia się organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów przejawiających wolę współpracy, zadania określone w ust. 1 i 2 będą odpowiednio realizowane w formach, o których mowa w ust. 3.

Zdaniem organu nadzoru zapis wprowadzony przez Radę nie dotyczy treści rozdziału 4 załącznika do uchwały tj. zakresu przedmiotowego współpracy. Ponadto jest on nieczytelny z uwagi na błędne odesłanie do postanowień programu.

4) w § 9 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie sposobu realizacji programu. Użycie w § 9 ust. 1 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres sposobu realizacji programu zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy sposób

realizacji programu nie jest określony kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

5) w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że organizacje pozarządowe oraz inne podmioty mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższy zapis stanowi powtórzenie art. 12 ust. 1 ustawy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że § 9 załącznika do uchwały nie wyczerpuje dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem nie precyzuje na czym polega sposób realizacji programu.

6) w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób oceny realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Do tego zapisu organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 4 zawiadomienia.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§) (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (ust. 2). Wobec niektórych postanowień załącznika do uchwały nie została zastosowana prawidłowa technika legislacyjna wynikająca z ww. regulacji.

Ponadto należy wskazać, że w piśmie z dnia 25 października 2021 r. znak: PNIK.I - 4131.672.2021 oraz z dnia 12 września 2022 r. znak: PNIK.I - 4131.935.2022 organ nadzoru przedstawił uwagi dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które należy stosować w procesie podejmowania przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 23 listopada 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:
Wójt Gminy Budziszewice